

Раздел 1. Социально-экономическая политика: национальные цели и модель экономического роста¹

На 2018–2019 гг. пришлась череда своеобразных юбилеев: исполнилось 30 лет после распада коммунистической системы, 20 лет с начала азиатского экономического кризиса, 20 лет после введения евро (новая валюта была введена в безналичный оборот 1 января 1999 г.), 10 лет с развертывания глобального структурного кризиса. Есть и специфическая дата, важная в истории российской экономики и экономической политики: в 1999 г. десятилетний спад сменился экономическим ростом, который привел к удвоению ВВП и восстановлению к 2008 г. докризисного уровня.

Но это не просто юбилеи событий, оставшихся в прошлом, а ключевые вехи социально-экономического развития, которые во многом сформировали приоритеты и фобии политической элиты ведущих стран мира – как развитых, так и развивающихся. Эти события прошлого продолжают оказывать существенное влияние на современную экономическую политику.

1.1. Глобальные тренды и вызовы

В 2018 г. глобальная экономика устойчиво росла приемлемым темпом – порядка 3,7%². Более того, экономический рост продолжается уже почти 10 лет, что редко встречалось в современной экономической истории развитых стран. Однако преобладающей темой экономико-политических дискуссий экспертов и политиков ведущих стран выступают неустойчивость этого роста и прогнозирование следующего кризиса. Причины таких настроений и ожиданий отчасти связаны с самим фактом продолжительного роста: он не может быть бесконечным. Но главное в дискуссии о предстоящем кризисе – анализ характера кризиса 2008–2009 гг. и особенностей реакции на него в минувшее десятилетие. Разумеется, речь идет теперь не о глобальном структурном кризисе (они

¹ Автор раздела: В. Мау, РАНХиГС.

² World Economic Outlook Update. January 2019. P. 8. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/01/11/weo-update-january-2019>

случаются раз в несколько десятилетий), а об обычном циклическом – *next normal-size recession*, как назвал ее К. Рогофф¹.

В настоящее время *события десятилетней давности обычно трактуются как глобальный структурный кризис*, сопоставимый с Великой депрессией 1930-х годов, по аналогии с которой теперь появилось название «Великая рецессия». Из этого вытекают и продолжительность периода последующей неустойчивости (турбулентности), и необходимость не просто антикризисной политики, но серьезных структурных и политических (в том числе геополитических) трансформаций, которые определяли характер развития ведущих стран на протяжении последнего десятилетия.

Однако проблема не только в длительной адаптации социально-экономических и политических систем к новым вызовам. Ситуация осложняется тем, что направления этой адаптации вызывают неприятие у значительной части традиционной экономической и политической элиты, что становится источником конфликтов и неопределенности. Несмотря на экономический рост и снижающуюся безработицу, налицо усиление социальной напряженности и связанный с этим рост популизма, ослабление интеграционных тенденций (глобализации) и расширение поддержки протекционизма и «национальной идентичности» (преимущественно в развитых странах), а также – при сохранении тенденции к демократизации – распространение феномена нелиберальных демократий. Масштабы распространения этих тенденций позволяют сделать вывод, что перед нами не временный эпизод (реакция на кризис), а устойчивый тренд, который будет действовать продолжительное время.

Помимо сохранения системных социально-политических проблем, минувшее десятилетие не привело пока к решению ряда собственно экономических проблем, обусловивших начало кризиса 2008–2009 гг. и поныне остающихся факторами риска. Прежде всего речь идет об исключительно высоком уровне глобального долга, который не только не уменьшился, но и возрос, достигнув 184 трлн долл. в 2017 г. и, по оценкам, превысил 200 трлн долл. в 2018 г., а сумма суверенного долга составляет уже порядка 63 трлн долл. Остается низкой инвестиционная активность, стагнируют доходы среднего класса. Развитые экономики (за исключением США) не могут выбраться из ловушки дефляции, что резко ограничивает инструментарий антикризисной политики в случае наступления циклического спада. Политическая неустойчивость ведет к контрреформам (к усилению дезинтеграции и популизма, примерами чего могут служить США, Великобритания, Италия) или к торможению реформ (Франция)².

¹ Rogoff K. Бюджетная скованность центробанков // Project Syndicate. 4 January 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/countercyclical-fiscal-policy-no-cure-in-next-recession-by-kenneth-rogoff-2019-01/russian>

² «Запад находится в кризисе, как и его экономика. Рентабельность инвестиций мизерная. Для большинства людей заработная плата – и доходы в целом – стагнируют. Удовлетворенность работой снижается, особенно среди молодежи, и все больше людей трудоспособного возраста не хотят или не могут быть частью рабочей силы. Многие во Франции решили дать шанс президенту Эммануэлю Макрону, а теперь протестуют против его политики. Многие

Значимой макроэкономической проблемой остается *денежная политика*: по прошествии 10 лет с начала кризиса 2008–2009 гг. среди ведущих центробанков мира только ФРС вышла из зоны сверхнизких ставок. Денежные регуляторы еврозоны, Великобритании и Японии не смогли в 2018 г. отказаться от политики денежного стимулирования, опасаясь спровоцировать рецессию¹. Однако тем самым они лишаются важнейшего инструмента противодействия следующему кризису – возможности денежного смягчения. У центробанков развитых стран нет пространства для смягчения денежной политики, тогда как смягчение бюджетной политики будет также крайне затруднено из-за огромного и неснижающегося государственного долга.

Такая ситуация имеет не только экономические, но и политические последствия. Денежная политика технократична, т.е. решения здесь принимаются быстро и преимущественно вне политического процесса (соответствующим органом центробанка), тогда как фискальная очень уязвима перед политической конъюнктурой (обязательно обсуждение в парламенте), и принятие решений требует длительного времени с неоднозначными результатами. Между тем современная рецессия длится обычно год, и отсутствие быстрых (и адекватных) мер по противодействию ей может запустить маховик ухудшения ситуации в течение длительного периода с переходом конъюнктурных (циклических) проблем в структурные. Это составляет серьезный риск в условиях политической нестабильности в большинстве ведущих демократических стран².

американцы решили дать шанс Дональду Трампу и были также разочарованы. И в Британии многие надеялись, что Брексит улучшит их жизнь». См.: *Phelps Ed. S.* Три революции, необходимые экономике // Project Syndicate. 23 January 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/economics-must-change-in-three-ways-by-edmund-s--phelps-2019-01/russian>

¹ В начале 2018 г. «центральные банки были уверены, что смогут спокойно начать сворачивать свои экстраординарные монетарные стимулы, а инвесторы фондовых рынков были почти единодушно настроены «по-бычьи». Но 2018 г. оказался худшим годом для инвесторов со времен финансового кризиса; он вынудил центральные банки отступить от первоначальных планов нормализации монетарной политики, экономистов – снизить прогнозы экономического роста, а многие компании – начать готовиться к рецессии 2019 или 2020 г.». См.: *Kaletsky A.* Мировая экономика по-голливудски // Project Syndicate. 18 January 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/volatile-financial-markets-despite-fundamentals-by-anatole-kaletsky-2019-01/russian> ///

² Кеннет Рогофф предлагает специфический институциональный ответ на этот риск – создать независимый бюджетный совет, по сути, параллельный центробанку в денежной политике. (См.: *Rogoff K.* Бюджетная скованность центробанков // Project Syndicate. 4 January 2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/countercyclical-fiscal-policy-no-cure-in-next-recession-by-kenneth-rogoфф-2019-01/russian>). Понятно, что эта идея, будучи технократически красивой, не имеет политических шансов на реализацию в демократических странах, поскольку означала бы радикальный пересмотр полномочий законодателей – их отказ от своего ключевого полномочия по рассмотрению и утверждению государственного бюджета, борьба за которое велась на протяжении почти тысячи лет.

Существенным фактором нестабильности и неопределенности становится подрыв традиционного международного порядка, включая *геополитическую напряженность и отказ от международной координации*. В 2008–2009 гг. сложилось представление о необходимости глобальной системы экономического регулирования для преодоления кризиса, что стало бы ответом на формирование глобального финансового рынка, способного перемещать капиталы по всему миру практически мгновенно. Одной из основных задач «большой двадцатки» первоначально и было создание современной эффективной системы глобального регулирования¹. В 2018 г. стало понятно, что многостороннее сотрудничество в сфере макроэкономического регулирования (центробанков, правительств) практически невозможно: страны все активнее прибегают к протекционизму, предпочитая возлагать ответственность друг на друга вместо координации своих действий.

Нестабильность обусловлена повсеместным снижением доверия к национальным институтам. Свою роль в этом играет быстрое расширение политики санкций, особенно в части доступа к глобальной валюте. Риски отключения находящихся под санкциями стран от доллара привели к переосмыслению структуры и роли валютных резервов не только в этих странах, но и в других, которые могут, казалось бы, не опасаться американских санкций. Прецедент начала 2019 г. с золотыми запасами Венесуэлы, хранящимися в Банке Англии, еще более усилил эту неопределенность. В результате в 2018 г. ряд стран стали принимать меры по диверсификации своих валютных резервов, перемещению их по странам и наращиванию в них доли золота в слитках. Это касается не только России (о ней будет сказано ниже), но и ЕС, который стал предпринимать шаги по усилению роли евро в международных расчетах.

Санкции, превратившиеся в неотъемлемый элемент современной глобальной политики, становятся существенным фактором дестабилизации миропорядка, причем не только для стран, подпадающих под них. Введение санкций теперь объясняют преимущественно аргументами национальной безопасности, что может быть использовано в ответ на любые действия любой страны, отдельных компаний или частных лиц. Это повышает риски для всех и будет неизбежно сказываться на устойчивости финансовых рынков. Как теперь понятно, антироссийские санкции открыли новую эпоху в системе международных отношений.

Неопределенность поддерживается и инициируемым США *пересмотром действующих международных торговых соглашений и угрозами торговых войн*. В начале глобального кризиса одним из его вероятных геополитических и геоэкономических последствий можно было считать формирование «большой двойки»

¹ Ларионова М.В., Игнатов А.А., Попова И.М., Сахаров А.Г., Шелепов А.В. Десять лет «Группе двадцати». Безусловные достижения, устойчивые вызовы, новые риски, будущие приоритеты. М.: Дело, 2019.

(США и КНР), что во многом отражало растущую взаимозависимость двух стран, особенно в части соотношения сбережения (в Китае) и потребления (в Америке)¹.

Важнейшим событием 2018 г. стало резкое обострение противостояния этих двух стран, включая арест в Канаде финансового директора китайской технологической компании «Huawei» по запросу США. Здесь сталкиваются политические и экономические амбиции Китая, стремящегося к экспансии своих компаний (особенно технологических) и инвестиций по всему миру, с одной стороны, и новая позиция администрации США, которая возрождает старомодные традиции меркантилизма (активного торгового баланса), – с другой. Правда, к концу 2018 г. обе страны заключили перемирие, но это пока не позволяет сделать вывод о снижении глобальных рисков.

Соображения национальной безопасности становятся важнейшим элементом политической риторики (и практической политики) ведущих стран, прежде всего США и Китая. Тем самым обостряется вопрос о соотношении безопасности и экономической открытости, которые Китай и ряд других стран продолжают рассматривать в качестве важнейшего фактора своего устойчивого роста, поскольку на практике они плохо совместимы. Естественно, возникает вопрос о перспективах соотношения госсектора и углубления рыночных реформ в КНР. Аргументы безопасности требуют поддерживать сильный госсектор, ограничивать роль финансового рынка для привлечения инвестиций и укреплять Компартию. Но для сохранения устойчивого роста необходимо расширять сферу частного бизнеса и развивать рынок ценных бумаг, продолжать децентрализацию и стимулировать конкуренцию. Однако сочетать эти два подхода на практике крайне затруднительно, если вообще возможно.

Следует ожидать усиления конфликта между этатистским и рыночным подходами к будущей модели экономического развития Китая. Здесь возможны два варианта развития событий. Первый: обострение конфликта между вмешательством государства и углублением рыночных отношений, что потребует нового этапа институциональных реформ – в направлении или усиления роли государства, или постепенного замещения его институтами рыночной демократии (но не либеральной). Второй вариант: сохранение значимой роли государства и Компартии, которая возьмет на себя функции, в развитых демократиях исполняемые общественными (негосударственными) институтами, – обеспечение соблюдения социальных, экологических и иных общественных интересов через присутствие в органах управления крупных корпораций. Второй путь более сложный и не имеет убедительных

¹ Н. Фергюсон писал о наличии условной страны под названием Chimerica (China+America), экономики обеих частей которых дополняют друг друга и существенно влияют на глобальные процессы. См.: *Ferguson N. The ascent of money: A financial history of the world // The Penguin Press. 2008. P. 335–336.* Феномен «большой двойки» проанализировал З. Бжезинский. См.: *Brzezinski Z. The group of two that could change the world // The Financial Times. 14 January 2009.*

тельных прецедентов в опыте посткоммунистической трансформации. Однако исключать его нельзя, тем более что за последние десятилетия Китай продемонстрировал способность находить нестандартные решения встающих перед ним задач.

Глобальные структурные кризисы XX в. приводили к формированию *новых конфигураций глобальных резервных валют*. В 2008–2009 гг. в этой логике обсуждались перспективы юаня, искусственных валют (СДР – в связи с ожиданиями усиления роли «двадцатки» и международной экономической координации), а также региональных резервных валют. В 2016–2017 гг. повышенное внимание стали привлекать криптовалюты, однако 2018 г. продемонстрировал их крайнюю неустойчивость. По-видимому, нынешний кризис не принесет существенных изменений в системе глобальных валют, если не считать вероятного усиления позиций евро¹ и стремления ряда стран к диверсификации их валютных резервов в направлении уменьшения доли доллара. Однако с учетом исторического опыта в (среднесрочной) перспективе можно ожидать повышения роли юаня: ведь и доллар заместил собой британский фунт примерно через полвека после того, как американская экономика превзошла британскую, – и после глобальных военных катаклизмов в Европе. Не следует игнорировать и будущую роль криптовалют, которые в результате совершенствования информационных технологий смогут занять более значимое место в глобальной денежной системе.

Несмотря на значительные колебания рынка, в 2018 г. были сделаны новые шаги по развитию технологии блокчейн, лежащей в основе криптовалюты, по ее практическому освоению и политической легализации. Во-первых, о готовности экспериментировать с криптовалютой заявили некоторые центральные банки, ранее отрицавшие этот инструмент, – иными словами, речь идет о появлении государственных криптовалют в обозримой перспективе. (Правда, это полностью противоречило бы их принципиальной возможности быть частными деньгами.) Во-вторых, политические режимы, находящиеся в трудном политическом и финансовом положении (прежде всего Венесуэла), предпринимали попытки (неудачные) опереться на криптовалюты². В-третьих, началось обсуждение вопроса о том, как вписать криптовалюту в существующую ткань экономических отношений, в частности, соотнести с налогообложением³. В-четвертых, появляются критические статьи о криптовалютах и блокчейне, включая объявление их «большой ложью»⁴.

¹ Еврокомиссия разрабатывает планы укрепления глобальных позиций евро – повышения его роли в международных расчетах и на рынках ряда стратегических секторов, включая нефтегазовый. В этом отношении показателен доклад Еврокомиссии, выпущенный 5 декабря 2018 г. [EU, 2018a; 2018b; 2018c].

² Левашенко А.Д., Ермохин И.С., Зубарев А.В., Синельникова-Мурылева Е.В., Трунин П.В. Криптоэкономика. М.: Дело, 2019. С. 29–30.

³ Там же. С. 33–35.

⁴ См.: Roubini N. Большая ложь блокчейна // Project Syndicate. 15 October 2018. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/blockchain-big-lie-by-nouriel-roubini-2018-10/russian?barrier=accesspaylog>

Итак, появление криптовалют – это закономерный ответ на запросы рынка, предполагающий снижение издержек и повышение эффективности проведения расчетов и осуществления сделок. Впрочем, о полноценном развитии рынка криптовалют можно будет говорить, когда на него придут крупные институциональные инвесторы (страховые компании, пенсионные фонды и др.). Для этого нужна серьезная институциональная инфраструктура, которую еще предстоит создать.

1.2. Национальные цели и модель экономического роста

Социально-экономическая ситуация в России остается сложной. Она не допускает однозначных оценок, а в дискуссиях об экономической политике предлагаются очень противоречивые рекомендации. Выделим ключевые характеристики нынешней ситуации (табл. 1).

Таблица 1

Основные экономические показатели Российской Федерации в 2007–2018 гг.

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Макропоказатели (темпы прироста физического объема, % к предыдущему году (если иное не указано))												
ВВП	8,5	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,7	1,8	0,7	-2,5	0,3	1,6	2,3
Промышленность	6,8	0,6	-10,7	7,3	5,0	3,4	0,4	1,7	-0,8	2,2	2,1	2,9
Сельское хозяйство	3,3	10,8	1,4	-11,3	23,0	-4,8	5,8	3,5	2,6	4,8	3,1	-0,6
Строительство	18,2	12,8	-13,2	5,0	5,1	2,5	0,1	-2,3	-3,9	-2,1	-1,2	5,3
Оптовая торговля	9,5	5,4	2,0	3,0	4,4	3,6	0,7	3,9	-5,5	3,1	5,7	2,4
Розничная торговля	16,1	13,7	-5,1	6,5	7,1	6,3	3,9	2,7	-10,0	-4,6	1,3	2,6
Конечное потребление домашних хозяйств	14,3	10,6	-5,1	5,5	6,8	7,9	5,2	2,0	-9,4	-1,9	3,2	2,2
Инвестиции в основной капитал	23,8	9,5	-13,5	6,3	10,8	6,8	0,8	-1,5	-10,1	-0,2	4,8	4,3
Доля оплаты труда в ВВП, %	46,7	47,4	52,6	49,6	43,8	44,3	46,2	47,2	46,5	47,3	47,1	45,7
Доля прибыли и смешанных доходов в ВВП, %	34,1	32,7	30,8	32,6	41,8	41,4	40,0	38,9	42,3	41,7	42,1	42,9
Прямые иностранные инвестиции в РФ, млрд долл.	55,9	74,8	36,6	43,2	55,1	50,6	69,2	22,0	6,9	32,5	28,6	4,8
Прямые иностранные инвестиции в РФ, кроме банков, млрд долл.	49,4	64,9	29,9	38,0	50,0	42,8	60,1	17,6	6,3	30,9	27,1	1,9
Показатели государственных финансов и международных резервов												
Профицит («+»)/дефицит («-») консолидированного бюджета, % ВВП	6,0	4,9	-6,3	-3,4	1,4	0,4	-1,2	-1,1	-3,4	-3,7	-1,5	0,49
Профицит («+»)/дефицит («-») федерального бюджета, % ВВП	5,4	4,1	-6,0	-3,9	0,7	-0,1	-0,4	-0,4	-2,4	-3,4	-1,4	2,7
Ненефтегазовый дефицит федерального бюджета, % ВВП	-3,3	-6,5	-13,7	-12,2	-8,6	-9,5	-9,4	-9,8	-9,4	-9,1	-7,9	-6,0

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Внутренний государственный долг РФ, на конец года, млрд руб.	1248,8	1499,8	2094,7	2940,4	4190,6	4977,9	5722,2	7241,2	7307,6	8003,5	8689,6	9169,6
Внешний государственный долг, млрд долл. (данные Минфина)	44,9	40,6	37,6	40,0	35,8	50,8	55,8	54,4	50,0	51,2	49,8	49,1
Совокупный госдолг, % ВВП	7,1	6,5	8,3	9,0	8,9	9,9	10,3	13,0	13,2	12,9	12,6	12,1
Резервный фонд (2007 г. – Стабилизационный фонд), на конец года, млрд долл.	156,81	137,09	60,52	25,44	25,21	62,08	87,38	87,91	49,95	16,03	0	0
Фонд национального благосостояния, на конец года, млрд долл.		87,97	91,56	88,44	86,79	88,59	88,63	78,00	71,72	71,87	65,15	58,10
Международные резервы Банка России, на конец года, млрд долл.	478,8	427,1	439,0	479,4	498,6	537,6	509,6	385,5	368,4	377,7	432,7	468,5
Цены и процентные ставки												
Индекс потребительских цен, декабрь к декабрю предшествующего года, %	11,9	13,3	8,8	8,8	6,1	6,6	6,5	11,4	12,9	5,4	2,5	4,3
Индекс цен производителей, декабрь к декабрю, %	25,1	-7,0	13,9	16,7	12,0	5,1	3,7	5,9	10,7	7,5	8,4	11,7
Ключевая ставка Банка России (до 2013 г. - минимальная ставка по операциям РЕПО на 1 день), в среднем за год, % годовых	6,0	6,9	8,3	5,3	5,3	5,3	5,5	7,9	12,6	10,6	9,1	7,4
Средняя процентная ставка по кредитам предприятиям в рублях, в среднем за год, % годовых	10,0	12,2	15,3	10,8	8,5	9,1	9,5	11,1	15,7	12,6	10,6	8,9
Средняя процентная ставка по рублевым депозитам физических лиц (кроме депозитов до востребования), в среднем за год, % годовых	7,2	7,6	10,4	6,8	5,4	6,5	6,5	6,7	9,7	7,3	6,0	5,5
Рынок труда												
Общий уровень безработицы (методология МОТ), в среднем за год, %	6,0	6,2	8,3	7,3	6,5	5,5	5,5	5,2	5,6	5,5	5,2	4,8
Средняя заработная плата, тыс. руб./месяц	13,6	17,3	18,6	21,0	23,4	26,6	29,8	32,5	34,0	36,7	39,2	43,4

Окончание таблицы 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Динамика заработной платы в реальном выражении, % к предыдущему году	17,2	11,5	-3,5	5,2	2,8	8,4	4,8	1,2	-9,0	0,8	2,9	6,8
Динамика реальных располагаемых доходов домашних хозяйств, % к предыдущему году	12,1	2,4	3,0	5,9	0,5	4,6	4,0	-0,7	-3,2	-5,8	-1,2	-0,2
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, млн человек	18,8	19	18,4	17,7	17,9	15,4	15,5	16,1	19,5	19,5	19,3	18,9
Банковская система												
Количество действующих кредитных организаций, на конец года	1136	1108	1058	1012	978	956	923	834	733	623	561	484
Количество отозванных в течение года лицензий на осуществление банковской деятельности	49	33	43	27	18	22	32	86	93	97	51	60
Активы банков, прирост за год, %	46,1	32,7	3,7	14,8	21,4	20,4	14,2	18,6	-1,5	2,1	7,8	6,1
Задолженность юридических лиц-резидентов (кроме банков) по банковским кредитам, прирост за год, %	52,4	28,6	0,0	9,6	22,8	15,5	11,6	12,7	5,0	-0,1	4,6	7,8
Задолженность физических лиц-резидентов по банковским кредитам, прирост за год, %	58,3	31,2	-11,7	14,4	35,5	39,1	27,7	11,6	-7,3	0,7	12,3	21,7
Доля просроченных кредитов юридическим лицам-резидентам, кроме банков в общем объеме задолженности юридических лиц-резидентов, кроме банков, %	0,9	2,5	6,0	5,5	4,8	4,6	4,1	4,1	6,0	6,1	5,9	5,7
Доля просроченных кредитов физическим лицам в общем объеме задолженности физических лиц, %	3,1	3,6	6,9	7,1	5,3	4,1	4,5	6,0	8,4	8,3	7,3	5,3
Прибыль, млрд руб.	508	409	205	573	848	1012	994	589	192	930	790	1345

Источник: Росстат; Минфин России; Банк России.

1. Налицо экономический рост, однако его темп, существенно отстающий от среднемирового, вызывает недоумение у элиты и в экспертном сообществе. Однако не меньшее недоумение вызвала переоценка Росстатом темпов экономического роста в начале 2019 г. – с 1,6–1,8% (по официальным прогнозам) до 2,3%.

Хотя, по оценкам Минэкономразвития, это «ускорение» является временным, и в 2019 г. рост будет примерно на уровне потенциального.

2. Однако экономический рост важен не сам по себе, а как показатель роста общественного благосостояния. Между тем реальные располагаемые доходы населения продолжают снижаться уже пятый год подряд. Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума остается на уровне, близком к 20 млн человек.

3. Впрочем, в 2018 г. безработица опустилась ниже 5%, зафиксирован рост реальной зарплаты (на 6,8%), расходов на конечное потребление домашних хозяйств (на 2,2%) и розничного товарооборота (на 2,6%). Таким образом, рост потребления обгонял рост доходов.

4. В условиях стагнации реальных доходов (и, возможно, для ее компенсации) существенно увеличилось кредитование населения. Прирост задолженности по всем кредитам составил 2,7 трлн руб., ипотечной задолженности – 1,2 трлн руб., тогда как объем банковских вкладов вырос более чем на 2,5 трлн руб. Прирост кредитов обогнал прирост вкладов впервые с 2014 г. Эти данные могут свидетельствовать как о нехватке собственных средств (потребление за счет кредитов), так и о стабилизации ситуации, что позволяет людям брать кредиты (табл. 2). Еще одной проблемой становится то, что проценты по кредитам превышают темпы роста номинальных доходов населения, это приводит к росту доли платежей, связанных с обслуживанием задолженности перед банками, в совокупных расходах домашних хозяйств.

Таблица 2

Кредиты и вклады населения

	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Прирост задолженности по кредитам, млрд руб.										
Всего	-454,6	499,6	1 452,9	2 194,2	2 197,1	1 231,8	-727,2	176,6	1 368,8	2 703,2
жилищным	-99,0	113,5	315,7	500,7	644,4	816,6	354,5	519,8	685,4	1 206,8
потребительским	-355,6	386,1	1 137,1	1 693,5	1 552,7	415,2	-1 081,7	-343,3	683,4	1 496,3
Выдано жилищных кредитов										
Всего, млрд руб.	182,2	437,4	765,9	1072,0	1404,5	1819,7	1168,2	1483,1	2028,4	3019,6
% к предыдущему году		140,1	75,1	40,0	31,0	29,6	-35,8	26,9	36,8	48,9
Прирост вкладов										
Всего, млрд руб.	1 557,4	2 408,9	1 945,5	2 281,3	2 337,3	823,1	3 870,5	1 318,1	2 511,8	2 527,9
в рублях	1 196,3	2 445,9	1 797,2	1 871,2	2 129,7	-419,2	2 612,4	2 283,2	2 315,3	2 243,0
в инвалюте	361,2	-37,1	148,2	410,1	207,6	1 242,4	1 258,1	-965,1	196,5	284,9

Источник: Банк России.

5. Исключительно благоприятной сохраняется макроэкономическая ситуация. Государственный долг – очень низкий при близком к нулю долге, номинированном в иностранной валюте. После шести лет дефицитного финансирования федеральный бюджет сведен с профицитом в 2,7% ВВП, причем не нефтегазовый дефицит продолжал снижаться, что означает ослабление зависимости бюджета от динамики цен на углеводороды. Потребительская инфляция колеблется вокруг целевого уровня 4%. Растут международные резервы Банка России. Пожалуй,

единственным тревожным индикатором стал беспрецедентно высокий за минувшее десятилетие индекс цен производителей – 11,7%, что может свидетельствовать о рисках инфляционного скачка в будущем.

6. Невысокой остается инвестиционная активность – прирост 4,3% (в 2017 г. – 4,8%). Особенно это касается частных инвестиций, что должно быть важнейшим индикатором не только устойчивости собственно экономического развития, но и уровня доверия к социально-экономической политике власти.

7. В 2018 г. выросла социальная напряженность в обществе, что в значительной мере стало результатом недовольства граждан повышением пенсионного возраста. Хотя Россия одной из последних среди стран сопоставимого уровня развития приняла это решение, оно было негативно воспринято в обществе. Данное обстоятельство в течение некоторого времени будет оставаться значимым фактором социально-экономической политики, который придется учитывать при принятии других решений экономического и политического характера.

В такой ситуации повышение темпов экономического роста и обеспечение устойчивого роста благосостояния становятся ключевыми задачами – не только экономическими, но и политическими. На их решение нацелен программный Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г.¹, предусматривающий осуществление сложного комплекса мероприятий макроэкономического, институционального и структурного характера. Однако при выработке программы мер необходимо соблюдать ряд условий, игнорирование которых оборачивалось в нашей экономической истории (в том числе на протяжении последних 30 лет) тяжелыми потерями.

Во-первых, экономический рост должен сопровождаться технологической модернизацией и ростом благосостояния.

Во-вторых, его нельзя обеспечивать ценой макроэкономической дестабилизации, т.е. неконтролируемого повышения государственного долга и бюджетного дефицита.

В-третьих, рост должен продолжаться в средне- и долгосрочной перспективе, а не ограничиваться краткосрочным скачком с последующими спадом или стагнацией. Это особенно важно, поскольку существуют реальные противоречия между мерами, обеспечивающими кратко- и долгосрочный рост.

В-четвертых, институциональные изменения, необходимые для роста, не должны вести к социально-политической дестабилизации страны.

Все эти условия взаимосвязаны, и нарушение одного из них практически гарантирует провалы по остальным направлениям. Опыт СССР 1986–1989 гг. наглядно показывает, как нарушение этих условий обернулось – после краткосрочного ускорения – экономическим и политическим крахом.

Иными словами, нельзя фетишизировать номинальные цифры экономического роста.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

1.2.1. Политика экономического роста

С начала 1990-х годов динамика российской экономики прошла через три этапа.

1. *Спад 1990–1998 гг.*, когда происходила структурная и институциональная трансформация централизованно управляемой экономики в рыночную.

2. *Восстановительный рост 1999–2008 гг.*, когда был практически достигнут докризисный уровень производства при коренной перестройке всей социально-экономической структуры общества. Эта модель роста была основана на воздействии свободных производственных мощностей и рабочей силы, а также на мощном притоке финансовых ресурсов благодаря благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре¹.

3. *Экономическое торможение 2009–2018 гг.* Восстановительная модель была исчерпана к 2008 г., что видно по произошедшему тогда замедлению темпов экономического роста. Начавшийся глобальный кризис стал важной, но не единственной причиной ухудшения ситуации в России. Точнее, глобальный кризис привел к спаду 2009 г., но не к низким темпам роста, характерным для последующего десятилетия. В период 2010–2018 гг. на фоне переплетения глобального (структурного) и циклического кризисов в России шел поиск новой модели экономического роста, которая была бы основана не на дешевых ресурсах (свободных мощностях и рентных доходах), а на повышении совокупной факторной производительности.

Внутри «десятилетия торможения» также выделяется несколько относительно самостоятельных, но логически связанных между собой периодов.

Периоды отрицательной экономической динамики 2009 и 2015 гг., вызванной в первом случае глобальным кризисом, а во втором – наложением геополитического обострения и циклического инвестиционного спада. Принятые в ответ антикризисные меры были, по нашему мнению, исключительно эффективными: они минимизировали спад и не позволили дестабилизировать макроэкономическую ситуацию. Правда, оборотной стороной успешной антикризисной политики стало блокирование «созидательного разрушения», что вносит свой вклад в торможение посткризисной динамики – отсутствие V-образного отскока².

Периоды позитивной динамики 2010–2014 гг. и 2016–2019 гг. существенно отличаются друг от друга, причем не только количественно, но и качественно. Для первого из них характерны высокие в начале, но стабильно снижающиеся темпы роста, уходящие к концу 2014 г. в отрицательную зону. А второй период начался с очень низких темпов, и только в будущем мы сможем увидеть, насколько устойчивым станет их рост.

¹ Дробышевский С., Казакова М., Синельников-Мурылев С. Декомпозиция темпов роста ВВП России в 1999–2014 гг. // Экономическая политика. 2014. № 5.

² См. подробнее: Мау В.А. На исходе глобального кризиса: экономические задачи 2017–2019 гг. // Вопросы экономики. 2018. № 3. С. 8.

Но главное отличие состоит не в динамике показателей ВВП. Модель 2010–2014 гг. основывалась на стимулировании спроса, включая компенсацию потерь от кризиса и затем повышение зарплат, особенно работникам бюджетного сектора. Это позволяли и значительные объемы Резервного фонда, накопленные благодаря высоким рентным доходам предыдущего десятилетия. На стороне фактора спроса во многом сработали и указы Президента РФ от 7 мая 2012 г.

Минувший год обозначил *поворот в направлении экономики предложения*, т.е. обеспечения развития производственных секторов. Президентский Указ от 7 мая 2018 г. ориентирует прежде всего на поддержание инвестиционной активности для развития производственной, транспортной и социальной инфраструктуры¹. Это две различные модели экономического роста, о чем шла речь еще в «Стратегии-2020», разрабатывавшейся в 2011 г. и сыгравшей важную роль в определении контуров социально-экономической политики на следующее десятилетие².

Таким образом, сформулированная в 2018 г. В.В. Путиным модель экономического роста существенно отличается от подходов предыдущих 10 лет. Государственные ресурсы концентрируются на инвестиционном обеспечении реализации национальных целей и приоритетов, а повышение потребительского спроса следует в основном за инвестиционным спросом³. Повышение пенсионного возраста, обеспечивающее рост предложения на рынке труда, вполне согласуется с этой моделью.

С макроэкономической точки зрения этот курс может напоминать политику ускорения 1986–1989 гг., когда был осуществлен бюджетный маневр от потребления к инвестициям. Разумеется, здесь не может быть прямой аналогии. Во-первых, современная российская экономика качественно отличается от советской – она гораздо более гибкая благодаря частной собственности и рыночному ценообразованию. Во-вторых, нынешний маневр предполагает сохранение консервативной бюджетной политики (низкий государственный долг и сбалансированный бюджет). Все это позволяет позитивно оценивать текущий поворот к экономике предложения. Однако уроки 30-летней давности не следует игнорировать. Главный из них состоит в том, что безответственная макроэкономическая политика, приводя к краткосрочному ускорению, далее оборачивается катастрофой. Или, иными словами, между стабильностью и тяжелым кризисом может пройти всего четыре года, причем два из них экономика будет ускоряться, а государственные финансы – разбалансировываться⁴.

¹ Дробышевский С., Синельников-Мурылев С. Особенности роста экономики России в 2017 и 2018 гг.: стимулы и ограничения // Экономическое развитие России. 2018. № 2.

² Мау В.А., Кузьминов Я.И. (ред.) Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика. В 2-х т. М.: Дело, 2013. Т. 1. С. 10–11; Мау В. Экономическая политика 2010 года: в поисках инноваций // Вопросы экономики. 2011. № 2. С. 18–21.

³ Повышение с 2019 г. НДС на 2 п.п. не отменяет этого вывода, хотя модель экономики спроса, как правило, предполагает снижение налогов, поскольку НДС – налог на потребление.

⁴ Мау В. В ожидании новой модели роста: социально-экономическое развитие России в 2013 году // Вопросы экономики. 2014. № 2. С. 22–23.

Поворот к экономике предложения задает *макроэкономическую* рамку модели экономического роста. Но у этой модели есть и *институциональная* рамка – доминирующая роль финансово-промышленных групп. Дискуссия (как экспертная, так и политическая) о предпочтительной модели консолидации роста велась на протяжении всех трех десятилетий посткоммунистического развития – иногда в явных формах, иногда подспудно. С самого начала конкурировали три принципиально разные модели – развитие частно-предпринимательской деятельности и конкурентных рыночных институтов, формирование финансово-промышленных групп (или «чеболизация», если использовать термин из практики Южной Кореи), а также дирижистская модель – усиление прямого государственного влияния на развитие экономики, включая ценообразование¹. На различных этапах развития страны обсуждение этих трех моделей шло с разной интенсивностью, но на практике тренд на «чеболизацию» почти всегда оказывался главным. В настоящее время эту институциональную модель можно считать утвердившейся, причем ключевую роль в экономическом развитии играют финансово-промышленные группы с государственным участием.

Реализация этой модели приводит к ряду разнонаправленных результатов. Во-первых, эти группы во многом обеспечивают российский экспорт – энергетической, военно-промышленной и даже сельскохозяйственной продукции, тем самым способствуя его диверсификации.

Во-вторых, именно на них прежде всего возлагается решение задачи импортозамещения. К тому же и правительство подчеркивает важность именно экспортоориентированного импортозамещения².

В-третьих, корпорации с государственным участием часто выполняют важные социальные функции, формально им не свойственные.

В-четвертых, «чеболизация» тормозит конкуренцию, и это одна из самых болезненных институциональных проблем обеспечения экономического роста, тем более что уровень конкуренции снижается и по другим причинам (геополитика и низкий курс рубля).

1.2.2. Национальные цели и национальные проекты

Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. определил контуры социально-экономической политики на среднесрочную перспективу. Налицо развитие механизма управления через национальные приоритетные проекты, впервые опробованного

¹ *Мау В.* Экономико-политические итоги 2001 г. и перспективы устойчивого экономического роста // Вопросы экономики. 2002. № 1. С. 14–15; *Мау В.* Экономико-политические итоги 2002 г. и особенности экономической политики в преддверии выборов // Вопросы экономики. 2003. № 2. С. 10–11.

² *Медведев Д.* Новая реальность: Россия и глобальные вызовы // Вопросы экономики. 2015. № 10. С. 19.

еще в 2004–2006 гг. и продемонстрировавшего достаточно высокую эффективность. Однако характер и результативность управления с помощью проектов зависят от обстоятельств их реализации.

Первые проекты были нацелены прежде всего на интенсивное развитие отраслей человеческого капитала, а также на жилищное строительство. Их реализация пришлось на период устойчивого роста бюджетных доходов и экономики. Это обеспечивало необходимые ресурсы для выполнения намеченных тогда проектов. Начало глобального кризиса в 2008 г. ограничило доступные ресурсы, но к этому моменту уже произошли позитивные сдвиги в соответствующих секторах, что позволило оценить опыт реализации проектов как успешный. К тому же рентные доходы довольно быстро восстановились, что заложило основу для подготовки системы национальных приоритетов 2012 г.

С учетом накопленного опыта в мае 2012 г. был принят ряд указов Президента РФ, в которых обозначены ключевые задачи по развитию различных сторон жизни страны, включая экономику и благосостояние граждан¹. Однако их осуществление, в отличие от предыдущих проектов, проходило в неблагоприятной геополитической и макроэкономической ситуации, обострявшейся и осенью 2008 г., и в 2014 г. Указ Президента 2018 г. учитывает этот опыт, что отражается в ряде важных особенностей документа. К ним относятся:

– определение в качестве ключевых отраслей человеческого капитала и инфраструктуры. Особо выделяется цифровизация, но, по сути, она концентрирует в себе обе названные группы проблем;

– намеченные цели и приоритеты адекватны современным технологическим, экономическим и социальным вызовам. Более того, схожие задачи стоят перед всеми развитыми и ведущими развивающимися странами, что видно из анализа программ правящих в них партий;

– как было отмечено выше, в Указе 2018 г. акцент перенесен на решение задач предложения, т.е. экономического роста, основанного на инвестициях. Иными словами, драйвером реализации проектов становятся не издержки (рост зарплат), как в 2012–2017 гг., а инвестиции;

– финансирование намеченных проектов предполагается почти исключительно за счет средств федерального бюджета, т.е. без дополнительного обременения региональных бюджетов. Вопрос об объеме и источниках финансирования решался еще на этапе разработки федеральных документов и учитывался в федеральном бюджете. Из 25,7 трлн руб., предусмотренных на реализацию нацпроектов, на региональные бюджеты приходится 4,9 трлн руб.²;

¹ См.: указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596–601, 606.

² Правительство России. Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты // Информационные материалы Правительства РФ (по состоянию на 07.02.2019). URL: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ98OowAt2dzCIAietQih.pdf>

– регионы должны подписать с федеральным правительством соглашения, содержащие обязательства по достижению национальных целей в результате освоения соответствующих бюджетных средств.

Вместе с тем с началом разработки и реализации конкретных федеральных проектов выявились проблемы и противоречия, которые требуют серьезного обсуждения и уточнения.

1. Не вполне очевидны связи между разрабатываемыми проектами и национальными целями. Федеральные проекты часто не состыкованы с национальными целями и не обеспечивают их достижение. Это, в свою очередь, транслируется на региональный уровень, поскольку субъекты Федерации должны брать на себя обязательства не только по освоению средств нацпроектов, но и по достижению соответствующих стратегических целей.

2. Пока не проработан вопрос о полных приведенных издержках проектов, т.е. не оценены долгосрочные финансовые последствия их успешной реализации. Нет ясности и в том, хватит ли у субъектов Федерации (или муниципалитетов) средств для эксплуатации новых объектов социальной и транспортной инфраструктуры. Существует риск, что инвестиционные проекты завершатся появлением большого числа зависших, никем не финансируемых объектов. Предложения навсегда оставить их в федеральной собственности экономически не осмыслены и политически неприемлемы. Отсутствие ответа на этот вопрос означало бы, что в нацпроектах акцент сделан на решении текущих задач роста в противовес долгосрочным, что несет серьезные макроэкономические и политические риски.

3. При всей важности национальных проектов они составляют лишь около 10,5% федерального бюджета и 6,5% бюджета расширенного правительства. Поэтому акцент на нацпроектах не должен сопровождаться ослаблением внимания к эффективности других статей федерального бюджета.

1.3. Макроэкономика и санкции

Бюджетная политика. В 2018 г. правительство продолжало придерживаться исключительно консервативной бюджетной политики, объясняя ее сложной геополитической ситуацией и необходимостью избежать рисков при ее дальнейшем ухудшении. Дополнительным аргументом в пользу этого курса стало ожидание нового циклического кризиса в мировой экономике. В результате предпринятых действий по сокращению расходов и росту доходов бюджета 2018 г. снова сформировался профицит федерального бюджета (см. *табл. 1*).

Анализ региональных бюджетов свидетельствует об улучшении их состояния по сравнению с предшествующими годами. Налицо общий профицит региональных бюджетов, снижается задолженность субъектов Федерации¹.

¹ Климанов В.В., Дерюгин А.Н., Михайлова А.А., Яговкина В.А. Бюджетный федерализм: финансовое участие регионов в достижении национальных целей развития. М.: Дело, 2019. С. 25.

При формировании контуров бюджетной политики главным стал вопрос об обеспечении бюджетной стабильности и изыскании средств на реализацию национальных проектов. Выделим несколько важных решений в сфере бюджетной политики в 2018 г.

Прежде всего отметим повышение НДС с 18 до 20%. Это стало возможным по завершении периода, на который распространялся провозглашенный в 2012 г. тезис о неизменности основных параметров налоговой системы. Разумеется, повышение налогов всегда неприятно, но в налоговой системе России повышение НДС (налога на потребление) – лучший вариант по сравнению с другими налогами. Данное решение мотивировалось потребностью изыскать дополнительные ресурсы для финансирования национальных проектов.

Предлагались и другие способы увеличить доходы бюджета – изменить бюджетное правило (установить цену отсечения нефтяных доходов в размере 45 долл./барр. вместо нынешних 40) или расширить бюджетные заимствования. Эти способы были бы политически более приемлемыми, однако они несли дополнительные риски устойчивости макроэкономической системы. Правительство выбрало более сложное в социально-политическом плане решение, продемонстрировав, что обеспечение финансовой устойчивости и предотвращение дестабилизации – его главный приоритет. С учетом неустойчивой динамики цен на углеводороды и крайней нестабильности внешнеполитической ситуации такое решение представляется оправданным.

Политически важным, хотя фискально пока не очень значимым, стало введение налога на самозанятых. При его административной обременительности и низком уровне он вызвал негативную реакцию, имеющую, скорее, социально-психологическую, чем экономическую, природу:

– психологически он был воспринят как повышение налоговой нагрузки, хотя на самом деле это лишь упрощенный механизм выполнения налоговых обязательств. Но возможность не платить налоги самозанятыми всегда воспринималась как данность делового оборота, а не как уклонение от налогов. Теперь же возникла ситуация, когда их уплата становится фактически обязательной;

– в условиях низкого доверия у потенциальных налогоплательщиков возникают опасения, что, зарегистрировавшись в качестве самозанятого на сайте ФНС и заплатив налоги, гражданин увеличивает риски претензий к нему со стороны других контрольных и надзорных органов, а также налоговых проверок за предыдущие годы.

Особого внимания требует налоговое администрирование. За последние годы благодаря активному внедрению информационных технологий оно фактически перешло на новый этап развития, что дало два разнородных, но исключительно важных результата.

Во-первых, технологически теперь почти исключена возможность уклоняться от уплаты налогов, в том числе и в результате расчистки банковской системы. Результат оказался неожиданным: в обществе это было воспринято как фактическое повышение налогового бремени.

Во-вторых, сейчас налоговая система способна выходить за рамки решения собственно фискальных задач. Фактически налоговое ведомство становится центром сбора различной микро- и макроэкономической информации, что позволяет при помощи «больших данных» существенно лучше понимать социально-экономические процессы. Тем самым возникают новые возможности для коренной трансформации системы контрольно-надзорной деятельности, для повышения ее эффективности при снижении нагрузки на субъектов хозяйственной деятельности.

Денежно-кредитная политика вполне соответствовала бюджетной, т.е. оставалась консервативной и ориентированной на достижение целевого уровня инфляции в 4%. После серии снижений ключевой ставки Банк России осенью 2018 г. при появлении рисков изменения динамики цен (из-за повышения НДС и некоторого снижения цен на нефть в конце 2018 г.) поднял ключевую ставку, подтвердив последовательность и предсказуемость своих действий.

Серьезной проблемой остается сильная зависимость курса рубля (следовательно, и динамики цен) от внешних факторов – геополитики и связанной с ней динамики цен на углеводороды, ставок эмитентов глобальных валют (ФРС и ЕЦБ), поведения международных инвесторов и др. Можно даже сказать, что рубль, в значительной мере отвязавшись от динамики цен на нефть, стал теперь заложником геополитических трендов.

Важной новацией 2018 г. стало значительное изменение структуры золотовалютных резервов Банка России, в которых снижалась доля долларов США и росли доли золота, евро, юаня и ряда других валют. Так, за период с 1 июля 2017 до 1 июля 2018 г. доля долларов уменьшилась с 46,3 до 21,9%, а возросли доли евро – с 25,1 до 32,0%, юаня – с 0,1 до 14,7%, прочих валют – с 12,4 до 14,7%, золота – с 16,1 до 16,7%¹. Существенно изменилось географическое распределение активов в пользу международных организаций, Китая, Франции и Германии (*рис. 1, 2*).

В 2018 г. изменилось отношение денежных властей России к криптовалютам. Несмотря на их высокую волатильность, Банк России перешел от криминальной интерпретации их роли, когда все комментарии на эту тему сводились к формуле «суррогаты запрещены», к попыткам регулировать этот рынок и даже обсуждать перспективы выпуска собственной криптовалюты². Впрочем, долгосрочные перспективы развития криптовалют будут определяться не только (и даже не столько)

¹ Банк России в 2018 г. был крупнейшим покупателем золота, закупив 273 т. В результате к началу 2019 г. золотые запасы России превысили 2100 т, что составляет порядка 17,0% международных резервов страны.

² «В октябре 2017 г. выходит поручение Президента РФ, которое устанавливает необходимость принятия законодательства, регулирующего криптовалюты, ICO, майнинг, смарт-контракты. В исполнение этого поручения Минфин России совместно с Банком России подготавливает

волей регулятора, сколько предпочтениями потребителей, т.е. зависеть от удобства (надежности) использования криптовалют по сравнению с другими платежными инструментами.

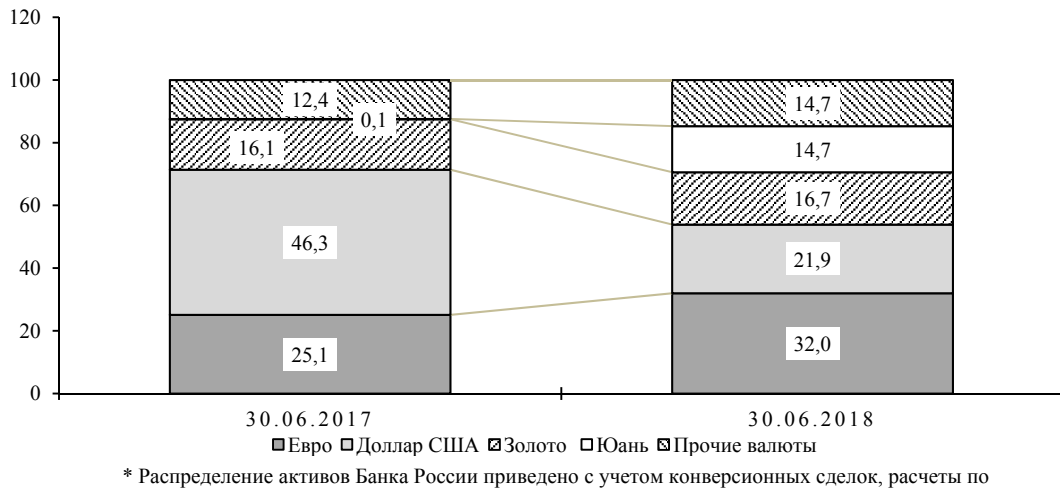


Рис. 1. Распределение активов Банка России в иностранных валютах и золоте, % от их рыночной стоимости

Источник: Банк России, 2019. С. 12.

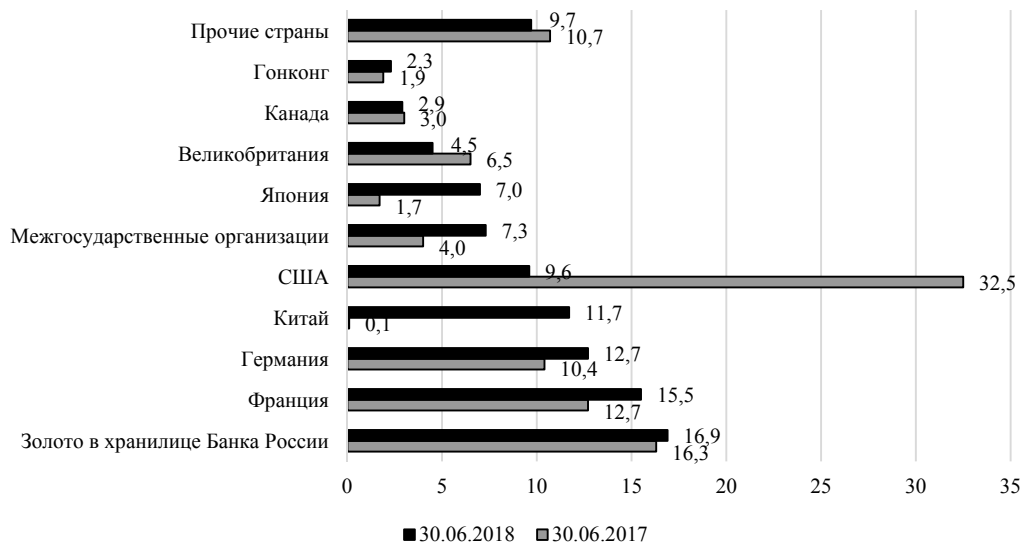


Рис. 2. Географическое распределение российских активов, %

Источник: Банк России, 2019. С. 1.

законопроект «О цифровых финансовых активах», а в Государственной думе разрабатывается законопроект о поправках в Гражданский кодекс, которые направлены на создание рамочного регулирования криптоэкономики». См.: Левашенко А.Д., Ермохин И.С., Зубарев А.В., Синельникова-Мурылева Е.В., Трунин П.В. Криптоэкономика. М.: Дело, 2019. С. 38.

Санкции стали значимым фактором при обсуждении текущих и перспективных проблем социально-экономической динамики и экономической политики. В 2018 г. в общественном сознании, похоже, окончательно утвердилось представление о том, что санкции введены всерьез и надолго, и задача не сводится к тому, чтобы просто перетерпеть их в течение обозримого периода. История санкций второй половины XX в. и накопленный после 2014 г. опыт позволяют сделать несколько выводов относительно проблем и рисков такого рода политики.

Санкции, как правило, не дают немедленный результат. Нередко они способствуют консолидации сил и политической системы в подпавшей под них стране. В некоторых случаях они позволяют даже улучшить экономическую ситуацию.

Новейший опыт применения санкций показывает, что наибольшие проблемы вызывает связанная с ними неопределенность. Характер ожидаемых санкций и сроки их возможного введения, будучи растянуты во времени, дестабилизируют социально-экономические процессы и не позволяют быстро адаптироваться к возможным вызовам. Это провоцирует колебания на финансовых рынках, усиление волатильности рубля, отказ зарубежных инвесторов от сотрудничества с российскими компаниями, отток капитала.

Еще одно, самое неприятное, последствие санкций – риски технологического отставания. В современном мире эта проблема становится особенно острой, поскольку технологический прогресс имеет глобальный характер, и устойчивое социально-экономическое развитие требует участия в глобальных цепочках создания стоимости¹. Наиболее наглядно это демонстрирует динамика прямых иностранных инвестиций, приток которых в 2018 г. сократился до исчезающего значения в 1,9 млрд долл. по сравнению с 27,1 млрд долл. в 2017 г. (ниже было только в 1994 г. – 0,6 млрд долл.).

В подобной ситуации необходимо нейтрализовать риски, связанные с санкциями, и одновременно бороться за их отмену, видя в них неадекватный инструмент современных политических и экономических отношений. Такую политику можно назвать стабилизацией санкционного режима². В ее рамках целесообразны следующие действия.

Формирование собственной повестки, причем активной, а не реактивной. Санкции должны опираться на собственную логику политического процесса, а не быть реакцией на действия «партнеров». Иными словами, можно, например, отказываться от контрсанкций в пользу собственной позитивной повестки.

¹ Кадочников П., Кнобель А., Синельников-Мурылев С. Открытость российской экономики как источник экономического роста // Вопросы экономики. 2016. № 12.

² «Стабилизация санкционного режима является наиболее приемлемой стратегией внешнеполитического и внешнеэкономического позиционирования... Поэтому усилия государства должны быть сфокусированы в краткосрочной и среднесрочной перспективе на стабилизации текущего уровня санкций для снижения неопределенности, а не на их полной отмене». См.: Кнобель А.Ю., Багдасарян К.М., Лощенкова А.Н., Прока К.А. Санкции: всерьез и надолго. М.: Дело, 2019. С. 65, 68.

Выстраивание инфраструктуры санкций, предполагающей не столько принятие зеркальных ответов (контрсанкций), сколько выработку среднесрочной политики с учетом действия санкций. Правильным шагом в этом отношении стало формирование в Министерстве финансов Департамента контроля за внешними ограничениями – аналога американского Управления по контролю за иностранными активами (ОФАС), который предназначен для выработки соответствующей политики.

Либерализация. Опыт ряда стран (в том числе Китая начала 1990-х годов) показывает, что эффективным способом нейтрализации санкций служит экономическая либерализация при политической консолидации. Это означает создание максимально благоприятных условий для национального бизнеса (и бизнеса вообще) – прежде всего снижение административного вмешательства, ослабление контрольно-надзорного давления. Однако для этого необходима не только политическая воля, здесь требуются сложные институциональные решения¹.

Углубление международной интеграции национального бизнеса. Вовлеченность отечественных компаний в глобальный рынок усиливает взаимную зависимость от санкций. Чем больше страна и конкретная фирма интегрированы в мировой рынок, тем сложнее вводить против нее санкции. Попытка ввести в 2018 г. санкции против компаний О. Дерипаски продемонстрировала это весьма наглядно, в результате Минфину США пришлось пересматривать собственные решения. Поэтому «необходимо выявлять точечные взаимные интересы с американскими и европейскими компаниями, особенно работающими в секторах, которые в наибольшей степени уязвимы к санкционному давлению»^{2, 3}.

* * *

В 2018 г., по сути, сформировалась парадигма социально-экономического развития следующего этапа. Ее можно представить в виде нескольких тезисов.

¹ Ряд вопросов дерегулирования в сфере внешнеэкономической деятельности рассмотрены в работах: *Баландина Г., Пономарев Ю., Синельников-Мурылев С.* Таможенное администрирование в России: направления совершенствования // *Экономическая политика.* 2018. № 3; *Божечкова А., Горюнов Е., Синельников-Мурылев С., Трунин П.* Ограничения на движение капитала: мировой опыт и уроки для России // *Экономическая политика.* 2017. № 2.

² *Кнобель А.Ю., Багдасарян К.М., Лощенкова А.Н., Прока К.А.* Санкции: всерьез и надолго. М.: Дело, 2019. С. 58.

³ Схожие аргументы приводят и авторы исследования о возможности проведения приватизации в условиях санкций: «Значительная часть зарубежных компаний, даже в США и Германии, где вопрос антироссийских санкций поставлен наиболее жестко, не заинтересованы в санкционных мерах, так как глобальный рынок диктует свои правила... В определенном смысле можно утверждать, что начало нового раунда большой российской приватизации может стать стимулом для ослабления антироссийских санкций». См.: *Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Абрамов А.Е., Чернова М.И., Мальгинов Г.Н.* Приватизация 30 лет спустя: масштабы и эффективность государственного сектора. М.: Дело, 2019. С. 56–57.

Первое. Ключевой задачей экономической политики выступает ускорение социально-экономического развития. Однако при этом нельзя повторять ошибок прошлого.

Второе. Экономический рост обеспечивается за счет перехода к политике стимулирования предложения. Она предполагает бюджетный маневр в пользу инвестиций с преимущественным акцентом на отрасли человеческого капитала и инфраструктуру (транспортную и цифровую).

Третье. Госуправление перестраивается по проектному методу, в основе которого лежит жесткое администрирование достижения национальных целей через приоритетные проекты.

Четвертое. Санкции введены всерьез и надолго. Российская социально-экономическая политика должна учитывать их в качестве долгосрочного фактора.

Пятое. Макроэкономическая политика остается консервативной, хорошо зарекомендовавшей себя в прошлом и способной страховать нашу страну от рисков геополитических потрясений.